

Vivienda: un Problema y su Análisis

Dr. OSCAR JORGE GARCÍA RUA
Profesor de Sistemas Legales Comparados

Mucho se ha escrito acerca del déficit de vivienda, el problema principal —y sin duda el más evidente— del medio urbano en América Latina¹; más al sumar nuestra inquietud a las ya expresadas, nuestra intención es simplemente el procurar un análisis de los factores que lo determinan, que pueda ser de utilidad al planificador o al legislador puestos a pensar soluciones. Se estima que en las ciudades latinoamericanas hay alrededor de 4,5 millones de familias que residen en tugurios y algunos millones más de personas viven en condiciones urbanas muy lejanas de lo ideal². Ello da idea de la magnitud del problema y la necesidad de insistir en su análisis y sugerencia de soluciones. Al ritmo actual de construcción de viviendas y, más en especial, vivienda económica al alcance de esa gran masa, no parece cercana la posibilidad de hallar techo decente para ellos. En 1947 se edificaron alrededor de 10.000 viviendas y, aún cuando dicho número se hubiese doblado, debe tenerse en cuenta el crecimiento de población que, en esta parte del mundo registra los más altos índices de rapidez³. Factor fundamental en el nivel de vida de la población, la vivienda incide en el fomento o, por el contrario, en el retraso del empleo y del desarrollo económico, en la conservación de la salud y de la estabilidad social, en el incremento o disminución de la delincuencia y en la preservación de una vida familiar decorosa. De allí que, ante la situación deficitaria de espacios habitables que el mundo entero experimenta, en mayor o menor medida —150.000.000 de familias carecen de techo por completo o de vivienda en condiciones sanitarias suficientes en países poco industrializados, mientras que en los de economía desarrollada se estima que hacen falta lo menos 30.000.000 de viviendas⁴— gobiernos y pueblos se hallan abocados a la solución del problema de proporcionar viviendas y servicios de la comunidad a las personas que constituyen los grupos de ingresos más reducidos.

Nos hallamos sin duda ante un *problema social*, entendiendo por tal la substancial y no deseada discrepancia entre lo que una parte funcionalmente significativa dentro de una sociedad desea que ocurra en ella y lo que realmente

sucede⁵. Iremos pasando revista a los factores determinantes de déficit de vivienda, que surgen a nuestro análisis.

URBANIZACIÓN

Un somero estudio de la situación de carencia de espacios habitables en relación a la población existente en Iberoamérica, pone de resalto, como factor determinante de ella, el fenómeno universal que da en llamarse *urbanización*. La concentración de grandes masas de población en los centros urbanos, que en la América ibero-parlante tiende a concentrarse en una gran ciudad nacional —generalmente la capital del país— de allí que pueda llamarse *metropolización*. Este fenómeno de urbanización, no es patrimonio exclusivo de nuestra América, sino que se desarrolla universalmente, es parte integrante y consecuencia del cambio industrial, cultural y económico que el mundo experimenta y, claro está, ni los problemas sociales que derivan del rápido crecimiento urbano, ni el tratamiento que a los mismos se dé puede separarse de la consideración del conjunto de problemas económicos, demográficos o administrativos que derivan del desarrollo nacional. Cabe destacar que la tendencia es hacia la agudización del problema de concentración urbana: así, por ejemplo, el Seminario de Planeamiento Regional de las Naciones Unidas, reunido en Tokyo desde el 20 de julio al 8 de agosto de 1958, estimó que la población residente en ciudades de más de 100.000 habitantes que, al comienzo del período, significaba el 13 % de la población total del mundo,

CUADRO N° 1

	% en ciud. de + de 5.000 habitant.	% en ciud. de + de 10.000 habitant.	% en ciud. de + de 25.000 habitant.	% en ciud. de + de 100.000 habitant.	Index	% en ciud. + grande
Argentina (1943) e. ...	48,9	46,8	42,7	34,0	43,1	18,5
G. Bretaña (1931) c. ...	81,7e.	73,6	63,1	45,2	65,9	20,5
Canadá (1941) c.	43,0	38,5	32,7	23,0	34,3	7,8
Alemania (1939) c.	57,4e.	51,7	43,5	31,8	46,1	6,3
Francia (1936) c.	41,7e.	37,5	29,8	16,0	31,2	6,8
Suecia (1935) c.	37,1e.	33,4	27,0	17,5	28,7	1,0
Uruguay (1941) e.	55,8	52,0	44,4	32,4	46,2	32,4
Chile (1940) c.	44,8	41,1	34,3	23,1	35,8	19,0
Cuba (1943) c.	38,8	35,5	28,8	18,8	30,5	13,8
Panamá (1940) c.	26,2	24,7	24,7	17,7	23,4	17,7
U.S.A. (1940) c.	52,7	47,6	40,1	28,8	42,3	5,7

La letra e. significa población estimada y la c. cifras obtenidas de censos.

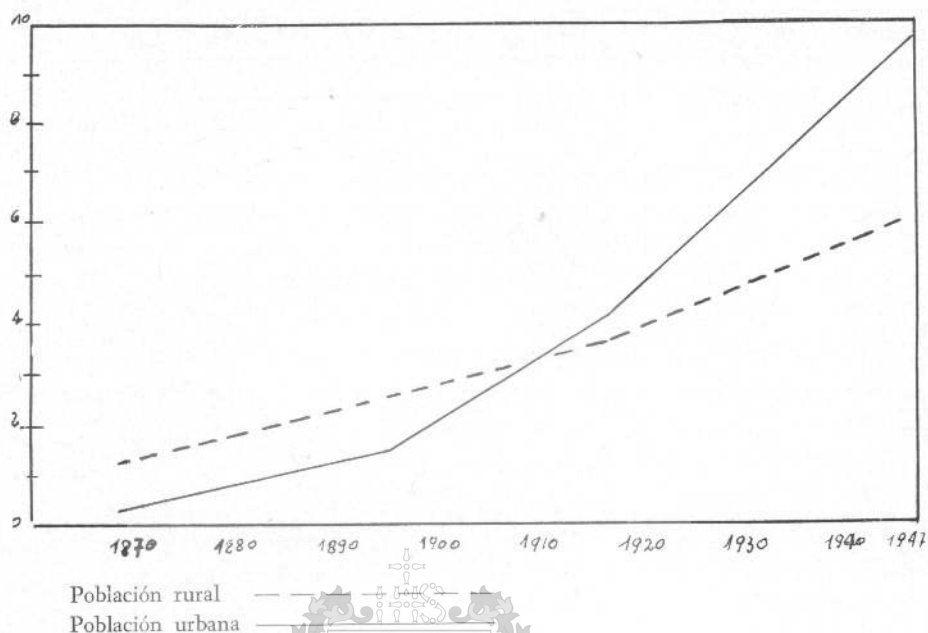
CUADRO Nº 2

Censo de	Total	Población			
		Urbana		Rural	
		Número	% s/Total	Número	% s/Total
1869	1.737.076	496.680	28,6	1.240.396	71,4
1895	3.954.911	1.479.452	37,4	2.475.459	62,6
1914	7.885.237	4.157.370	52,7	3.727.867	47,3
1947	15.893.827	9.932.133	62,5	5.961.694	37,5

aumentaría al 19 % entre 1950 y 1975, mientras que la población en ciudades de más de 20.000 habitantes que significara el 21 % de la población total pasaría a representar el 30 % de la misma⁶.

Kingsley Davis⁷, en estudio realizado hace varios quinquenios (cuadro número uno) ya destacaba que la Argentina, de acuerdo a su población estimada en 1943 tenía el 48,9 % de la misma habitando en ciudades de más de 5.000 ocupantes, siguiendo a Uruguay, con el 55,8 %, y seguida de Chile con el 44,8 % en tales ciudades, los tres países, de economía fundamentalmente agropecuaria, eran más urbanizados que países altamente industrializados como Francia, 41,7 %, y Suecia, 37,1 %, y estaban alrededor del nivel de concentración urbana de los EE. UU., 52,7 %. Aparece claramente la tendencia a la *metropolización* latinoamericana ya señalada. Los más altos porcentajes de la población de esta área se concentran en la más grande ciudad y, a veces, la única gran ciudad, que reviste el carácter de capital política: en Uruguay el 32,4 %, en Chile el 19 % y en nuestro país el 18,5 %. Nuestro país, según vemos, es marcado ejemplo de concentración urbana, que se caracteriza por el hacinamiento en y alrededor de la Capital Federal. En los cuadros Nº 2 y Nº 3 apreciamos la ascendente concentración de habitantes en las áreas urbanas en detrimento de las rurales. Es de destacar que mientras en el censo de 1869 se consideró población urbana a la que residía en ciudades, villas, pueblos y aldeas, sin consideración al número de sus habitantes; en el de 1895 se consideró tal a la que vivía en centros poblados que, aun cuando tenían en ese momento un número relativamente reducido de pobladores, se convertirían, en breve tiempo, en villas o ciudades importantes. Es de destacar que fueron distintos los criterios para calificar la población de "urbana" en los censos referidos en los cuadros citados: el establecer que centros poblados debían ser considerados *urbanos* quedó a criterio de las autoridades censales en 1869 y 1895 sin referencia a número de pobladores; mientras que, en 1914 y 1947 se consideró población urbana a la que vivía en concentraciones de 2.000 o más habitantes.

En el censo de 1960 se observa el estancamiento de la población del distrito federal en los 13 años comprendidos entre el anterior y este censo; ya que de una significación del 18,8 % sobre el total del país en 1947, bajó al 14,8 %.



Ello debe ser considerado paralelamente con el notable crecimiento de los partidos aledaños a la Capital Federal que alcanzó al 118 % en el mismo lapso. El aumento demográfico en los partidos del Gran Buenos Aires fueron la determinante fundamental del incremento registrado en la Provincia de Buenos Aires toda; que de una representación del 26,9 % en 1947, ha pasado al 33,7 %: las dos jurisdicciones más pobladas del país —Capital Federal y Provincia de Buenos Aires— agrupaban, en 1960, el 48,5 % de la población de la República⁸. Sumadas las poblaciones de Capital Federal —2.966.816 habitantes— y de los partidos del Gran Buenos Aires —3.795.813 habitantes— se obtiene un total de 6.762.629 habitantes que significaban el 33,77 % de la población total del país de 20.008.945 habitantes de acuerdo a datos de 1960: Este 33,77 % de pobladores se encontraban apiñados en una superficie de 3.646,5 Km² —199,5 Km² Capital Federal y 3.447 Km² el Gran Buenos Aires— que significaba el 0,12 % de la total de la República de 2.808.492 Km².

Mostrado con la objetiva dramaticidad de los datos estadísticos el fenómeno de *urbanización* que se desarrolla en nuestro medio, veamos las causas que, a nuestro criterio, inciden en su producción. Estas son de índole *histórica, política, económica y migratoria*.

1) Factor histórico de urbanización latinoamericana:

El conquistador español y el portugués fundaron las ciudades junto a los grandes puertos naturales, a semejanza, lógicamente del colonizador anglosajón. Más la organización económica de las colonias hispano-lusitanas se realizó con la vista puesta en la exportación de productos a la metrópoli y la llegada, desde

ésta, de productos manufacturados. Las comunicaciones buscaban esta vía natural y el nudo gordiano del sistema era la gran ciudad⁹. El interior permanecía inaccesible e inadecuadamente desarrollado. En EE. UU. en contraste, la presencia de los padres peregrinos de la patria en el "Mayflower", con sus familias, indicaba lo que luego sería la colonización del nuevo territorio: establecimiento de colonos con sus familias, esparciéndose por toda la nueva tierra en forma integral, afincándose en ella. El trazado de los ferrocarriles, realizado en nuestro medio por capitales británicos confluye en el Puerto de Buenos Aires por donde habrían de salir las carnes que explotaban intereses del mismo orden. En EE. UU., el "raylroad" fue una avanzada en la colonización del "far west" y la competencia de capitales e intereses, determinó un trazado que pobló armónicamente toda la nación. La lógica necesidad de comercio hizo progresar más rápidamente los puertos de salida de productos, mas, paralelamente, se desarrollaron centros urbanos grandes o pequeños a través de todo el territorio que fue poblándose integralmente.

2) Factor político (Centralización política):

A pesar del declamado "federalismo" en los países latinoamericanos y el nuestro entre ellos, han tenido usualmente gobiernos centralizados. Desde que las ventajas y poderío económico, posibilidad de empleos y facilidades culturales emanaban del gobierno central, alrededor de él y su actividad política se fueron agrupando grandes masas de población. No es por accidente, entonces, que en cada país latinoamericano "capital" es sinónimo de la más grande ciudad. En ella se concentra, según viéramos, desde cerca del 20 % a más del 30 % de la población total. En muchos países el número de habitantes de la segunda ciudad es la décima parte de la única ciudad grande.

3) Factor económico (Desorganizado crecimiento industrial):

Es sabido que la primera y la segunda guerra mundial, al imposibilitar la importación de productos manufacturados en el extranjero a nuestro país, determinaron el nacimiento y progresivo crecimiento de nuestra industria para fabricarlos. Mas, como todo fruto que nace forzado, nuestro desarrollo industrial fue defectuoso. En lo que a nuestro problema respecta, la excesiva concentración industrial en el Gran Buenos Aires, al atraer nuevos pobladores, de dentro y fuera del país, ante la posibilidad de mejores salarios —que se sumaba a las mejores condiciones sanitarias y culturales ya existentes— determinó la insuficiencia de espacios habitables en la zona para atender a la demanda, consecuencia de este aluvión. De todos modos tal concentración industrial no fue caprichosa, ni antojadiza. Difícilmente lo son los hechos sociales. La industria requiere cercanía de su mercado y el mercado estaba allí: en el consumo creciente de esa población ya existente y que contribuía a aumentar con su presencia. Hoy, se observan síntomas de sana descentralización industrial, como el centro industrial de Córdoba en el interior. La solución integral, sin duda, es el planeamiento orgánico y distribución zonal de la industria creando centros

económicos de atracción propia en el interior. Ello no es tarea fácil, pero realizable. De todos modos, implica la modificación de nuestras estructuras organizativas y los resultados podrán ser apreciados por las generaciones por venir. Las actuales generaciones exigen soluciones de plazo más corto a las que ya aludiremos.

4) *Factor migratorio (Exodo rural-urbano):*

El movimiento migratorio desde la campaña hacia las ciudades es casi universal, en nuestra época, constituyendo un importante problema económico-social. En Turquía, más de 30 ciudades con una población de 10.000 o más aumentaron en número del 50 % al 100 % entre 1927 y 1950, debido al influjo de esta forma migratoria¹¹. En la Unión Sud Africana los nativos dejan sus zonas reservadas y granjas en el campo y afluyen a las áreas urbanas con sus familias para vivir en forma permanente. La migración hacia las ciudades ha sido una tendencia permanente en la U. R. S. S. desde 1920, sólo temporariamente interrumpida por la Segunda Guerra Mundial. Desde 1939 a 1950, Omsk aumentó su población desde 281.000 a un total estimado de 600.000 y tendencias similares se advierten en otras ciudades, particularmente en Asia Soviética¹². En EE. UU. también se puede observar una gran afluencia hacia las ciudades.

El censo de vivienda de 1950 reveló que más de las cuatro quintas partes del aumento de población, en la última década, se había producido en sus 168 áreas metropolitanas. Uno de los factores más importantes había sido la migración de negros desde las granjas a las ciudades y desde el Sur hacia el Norte. Entre 1940 y 1950 la población de color total de los ocho mayores estados industriales aumentó desde 2,8 millones a 4,4. Durante esa década se estableció en la ciudad de New York un promedio de 30.000 portorriqueños anuales, mientras cientos de miles de mexicanos habían cruzado la frontera en el Oeste y Sud-Oeste de EE. UU.¹³ En nuestra América Latina, San Pablo, Brasil, ha crecido de 579.000 pobladores en 1920 a cerca de 2.000.000 en 1950 y el aumento de población en las áreas rurales de Venezuela entre 1941 y 1950 fué sólo del 25 %, pero osciló entre el 40 % y el 100 % para ciudades de más de 20.000 habitantes¹⁴. En cuanto a nuestro país hemos visto como se ha ido produciendo el crecimiento metropolitano en detrimento de las áreas rurales que van apareciendo despobladas de más en más. Este movimiento migratorio universal parece el inevitable precio de la industrialización. Sin duda éste es uno de los factores, aunque no el único, de este gigantesco trasplante de población desde sus lugares de origen, esparcidos en la campaña, al apiñamiento de la concentración urbana.

En este sentido la necesidad de la migración rural urbana deriva del hecho de que la población de un país de economía agraria se encuentra usualmente ubicado en el sitio indebido para las exigencias de una economía de tipo industrial. Un país agrario tiene, habitualmente, una parte ponderable de su población ubicada en la campaña, ya que la insuficiente mecanización y tecnificación de la explotación agrícola exige el trabajo de mayor cantidad de gente.

En las sociedades industriales, la maquinaria producida en abundancia es puesta al alcance económico del productor agrícola y ello, unido a la tecnología más avanzada, disminuye la necesidad de brazos en el campo. La gran masa de población agraria migra a las ciudades en busca de mejores salarios, que brinda la industria naciente o existente, y oportunidades educativas, sanitarias, culturales. Tal lo acontecido en países hoy altamente industrializados, como EE. UU., cuya población agraria, en 1820, ascendía al 72 % y en 1959 era sólo del 12 % del total ¹⁵.

La Revolución Industrial, producida ha tiempo en aquéllos países, ve hoy la luz en naciones del tipo denominado "sub-desarrollado" o "en desarrollo", como la nuestra. Se produce en circunstancias y con características muy distintas: la necesidad y la precipitación, causa y consecuencia del mismo fenómeno, son, tal vez, caracteres comunes, en mayor o menor medida, de los movimientos producidos en estos países en el período que comprenden las dos grandes guerras mundiales y la posguerra que vivimos.

A results de ese movimiento de industrialización, insuficientemente planeado y controlado, vemos crecer centros metropolitanos enormes, desproporcionados con el resto del país, con la consiguiente escasez de vivienda y otros servicios. El éxodo de los pobladores del campo a las ciudades produce, en cualquier país del mundo, trastornos característicos como ser: desadaptación de la vida urbana moderna, dificultades de alojamiento (déficit de vivienda), congestión, inestabilidad en los empleos, tensiones sociales, etc. Los migrantes rurales en las grandes ciudades europeas y muchos habitantes de ciudades tradicionales de todo el mundo viven por debajo de adecuados "standards" de vivienda y experimentan el choque con la forma de vida de los centros urbanos de crecimiento precipitado ¹⁶. Pero es en los países económicamente "sub-desarrollados" donde los problemas del migrante rural son más agudos. Al carecer la organización de la maquinaria social de los medios necesarios para brindarle su ayuda, se encuentra librado por completo a sus propias fuerzas en un medio para el que no estaba preparado. Sin oficio que le permita asegurar su sustento y el de su prole, y pagar la cara renta de la ciudad, no puede aplicar en las calles de ésta su renunciada capacidad de labriego, mas, de entre su bagaje de conocimientos rurales, conserva la habilidad de mal hacerse un rancho y nacen las *villas miserias*, en nuestro medio, las *favelas* en Brasil, los *ranchos* en Colombia y Venezuela, en tierra usurpada, preferentemente pública.

Se ha estimado que el 10 % del área urbana de Caracas está ocupada por esos barrios de *ranchos* ¹⁷. Sorprende y confunde el hecho de que la comparación entre la vivienda lacustre del hombre neolítico —reproducción existente en el American Museum of Natural History, Washington D. C.— y las vistas fotográficas de algunas viviendas del hombre de nuestro tiempo, como ser "slums" de Singapore y barrios de chozas de usurpadores de India y Pakistán, similares a nuestras *villas miserias*, resulta superior la habitación de nuestro antepasado histórico ¹⁸. Muy cercano está en nuestro medio el nacimiento de la expresión "*cabecita negra*", mote despectivo usado para el hombre del interior, haciendo

alusión a lo oscuro de su tez y cabello, y que sugiere bien el conflicto provocado entre el aluvión de migrantes del agro atraídos por el espejismo del mejor salario brindado por la industria del conglomerado urbano y los habitantes de la ciudad. Aquellos desadaptados al nuevo medio y éstos responsabilizándolos por todos los trastornos que, en alguna medida, aumentarían con su presencia, como ser: mayor congestión en los medios de transporte público, nueva pugna por trabajos, dificultades en los servicios generales, mayor escasez de vivienda, etc. Por tal motivo se produjo en nuestro medio, con mayor intensidad en el centro urbano de Buenos Aires, un verdadero fenómeno de segregación racial. Si, aunque parezca fuerte, se hacía *cuestión de piel* con el hombre del interior, se lo tildaba despectivamente de *negro*, aunque tiene la piel cetrina del mestizo, y se producían continuas fricciones con el hombre de la ciudad. Hoy, paulatinamente integrados los migrantes, ha desaparecido de la superficie de la ciudad el conflicto, mas aún está por escribirse el estudio sociológico de la época del *cabecita negra* en nuestra área metropolitana.

CARESTIA DE LA CONSTRUCCIÓN

En parte alguna del mundo, la industria de la construcción ha evolucionado en forma de satisfacer totalmente las necesidades de viviendas de las familias de presupuesto bajo sin el auxilio estatal. Vale decir, las industrias de construcción de artefactos, útiles del hogar, por ejemplo, mediante la *standarización*, automatización, etc., han abaratado gradualmente sus costos, de modo de hacer que su producto se encuentre más y más al alcance de los hogares menos pudientes; el producto de la industria de construcción de vivienda permanece siempre igualmente distante de las posibilidades de las familias de bajos ingresos, ya se trate de la adquisición o de la renta del citado producto. Procuraremos pasar revista a los elementos principales que inciden en los altos costos de esta industria:

a) *Exceso de mano de obra:*

Aún en países altamente industrializados la construcción sigue siendo una industria con exceso de mano de obra. La mayor parte del trabajo en ella realizado lo es, habitualmente, por el operario, en el mismo lugar de la obra. El introducir la especialización en las industrias manufacturadas ha redundado en mayor eficiencia de la producción, aún cuando la automatización sacrifica el interés del hombre por su trabajo, al tornarlo más monótono para él¹⁹. En la industria que nos ocupa, la especialización no ha hecho más que dividir la operación constructiva en cientos de segmentos que deben ser reunidos en distintas y usualmente continuadas operaciones²⁰. Ello se ha traducido en gran dependencia de la mano de obra con el consiguiente encarecimiento del costo, a resultas de la incidencia del monto de los salarios. Tal vez la construcción, y en nuestro país en especial, sea la industria que más mantiene la presencia del

tradicional artesano, a veces brillante en su concepción acorde con el detalle requerido por el gusto del propietario, hábil en su realización, pero de elevado costo por el tiempo que demanda la operación individual de tipo específico.

Se ha estimado que si un automóvil estadounidense, que se producía en 1949 a un precio de 1.714 dólares, hubiera sido construido con los elementos, herramientas y sistemas usados en 1910 en esa industria, al igual que lo que ocurre en la de la construcción, su costo hubiera sido de 60.000 dólares²¹. Debe considerarse aquí, como factor que incide en este aspecto, el creciente aumento de los salarios.

En nuestro país, el jornal del ayudante de obra, incrementado por las cargas sociales y el seguro obrero, ascendía, en 1939, a 5,35 \$ m/n por día, mientras que el 31/XII/59 fue de 285,15 \$ m/n; vale decir, un aumento de un 5.229 %. En el cuadro N° 4 reproducimos un gráfico que representa la evolución de los jornales efectivos del ayudante de obra con cargas sociales más seguro obrero percibidos en los veintidós años transcurridos entre 1939 y 1960, que tomamos de la memoria de este último año de la Cámara Argentina de la Construcción. Al considerar la línea que ha seguido este crecimiento, cabe observar que desde 1939 a 1945 los aumentos fueron pequeños y los salarios permanecieron constantes durante periodos de más de dos años. Mas el 1/VII/1945 comienza una sucesión de aumentos cada vez mayores y de lapsos de vigencia cada vez menores.

En el cuadro N° 5, tomadas de la misma fuente, reproducimos las variaciones salariales que tuvieron lugar en la construcción en los años 1939 y 1960, comprendiendo las distintas especialidades de la mano de obra de esta industria. Tomemos estos dos años tipo solamente para tener una sensación de conjunto de la evolución general de los salarios en ese lapso, considerando que podrá ser reflejo de la constante línea de ascenso del precio de la labor humana en esta actividad. Se advierte en la lectura de dicho cuadro que los aumentos operados entre el 31/XII/1958 a igual fecha de 1959, han sido los siguientes: oficial 19,0 %, medio oficial 25,0 %, ayudante 29,3 %, chofer 42,8 % y sereno exclusivo 19,0 %.

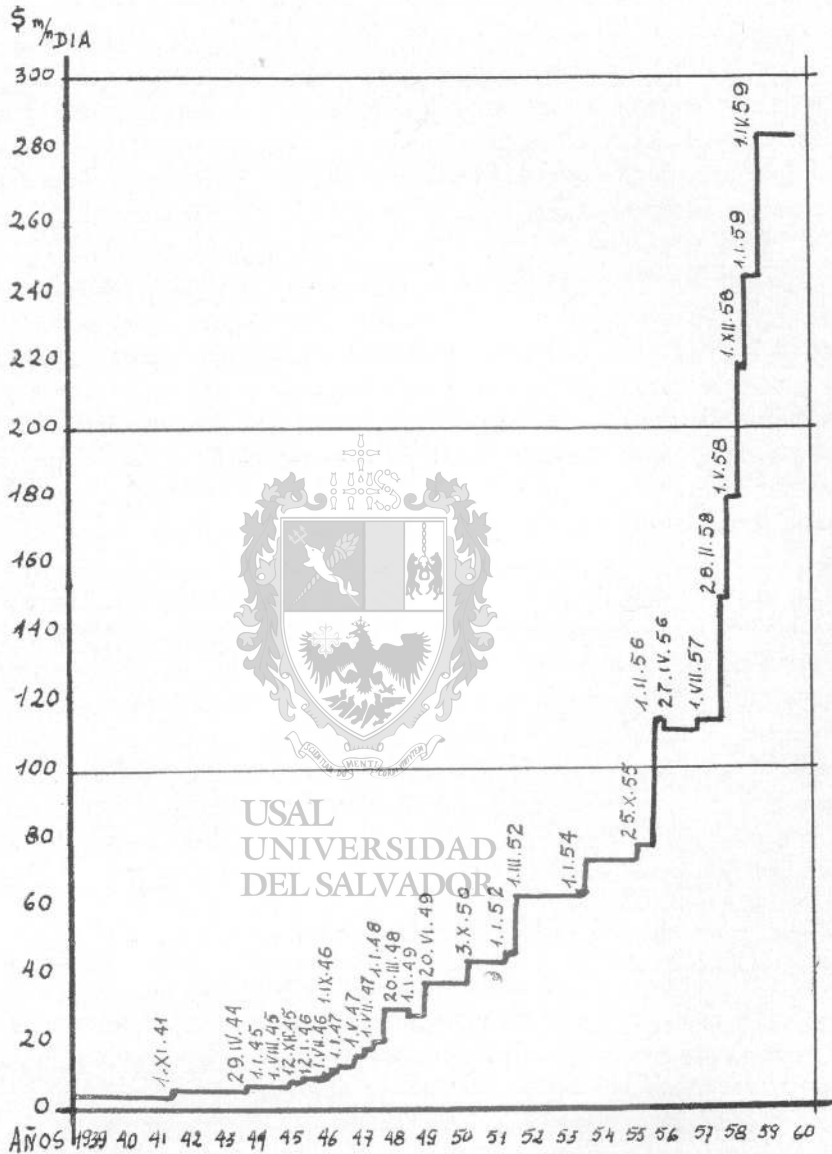
b) *Materiales costosos:*

Los materiales de construcción son el rubro mayor en el presupuesto de edificación de una vivienda económica. Según cálculos del Instituto de la Vivienda Urbana de El Salvador, representan el 51,4 % del total costo de una casa de 6.000 colones levantada en el ejido urbano, mientras que cabe imputar el 40,7 % a la mano de obra y el 7,9 % a gastos fijos generales y al uso de equipo de construcción²².

El mejoramiento de la industria de materiales, por medio del aumento de la productividad, standarización de diseños y uso de materiales prefabricados, es objeto previo para lograr la disminución de costos en la construcción, faz tan importante en los planes de desarrollo de los países, en cuanto incide no sólo en la edificación de viviendas, sino en la ejecución de inversiones necesarias

CUADRO N° 4

JORNALES EFECTIVOS DE AYUDANTES CON CARGAS SOCIALES MÁS SEGURO OBRERO EN LOS ÚLTIMOS 22 AÑOS



tales como electrificación, planes de mejoramiento industrial, de la agricultura, promoción de la red caminera, etc. Por otra parte, las industrias de la construcción y de materiales en ella utilizados, consideradas en sí mismas, constituyen un importante sector en la total industrialización de un país.

Absorben los fondos de inversión en mayor monto que otra actividad aislada, contribuyen a la formación de capital e influyen en la actividad de otras

CUADRO N° 5

VARIACIONES DE SALARIOS EN LA CONSTRUCCIÓN
DURANTE LOS AÑOS 1958 Y 1959

Disposición	Fecha de aplicación	Oficial por día	Medio oficial por día	Ayudant. por día	Sereno exclus. mensual	Chófer mensual
Conv. N° 27/56 .	1º- 2-56	80	70	60	1.150	1.400
Acdo. 27/2/58 ..	28- 2-58	100	90	80	1.650	1.900
Dto. 89/58	1º- 5-58	128	112	96	1.840	2.240
Conv. N° 54/58	1º-12-58	168	136	116	2.240	2.940
Lauda Arb./59 ...	1º- 4-59	200	170	150	3.200	3.500

CUADRO, N° 6

VARIACIÓN EN LOS PRECIOS DE MATERIALES BÁSICOS
DE CONSTRUCCIÓN ENTRE 1958 Y 1959

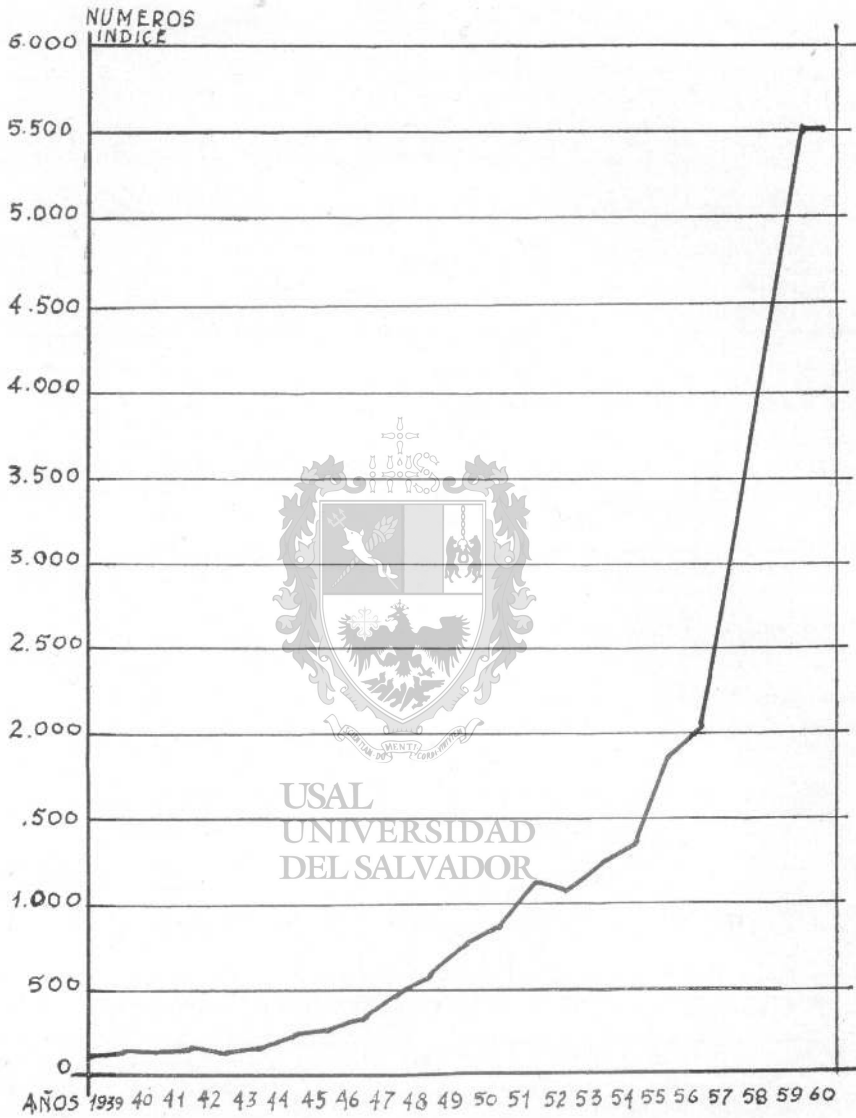
Designación	Unidad	1958 (\$)	1959 (\$)	Variación %
Cemento portland "San Martín" a granel (en la fábrica)	tc	586,—	1.364	132,8
Madera para encofrado (en obra Capital)	m ²	59,73	158	164,8
Hierro redondo promedio (8, 10 y 12)	USAL	5.316,—	13.820	159,8
Arena argentina fina (s/c. Pto. Capital)	m ³	89,31	120	34,4
Canto rodado río Uruguay (s/c. Pto. Capital)	m ³	336,—	583	73,5
Ladrillos, comunes (s/c. obra Capital)	millar	554,—	1.063	91,9

industrias complementarias de la construcción como las productoras de mobiliarios, textiles y menaje doméstico.

Entre 1950 y 1956, un poco más de la mitad, el 53 %, de la inversión bruta en capital fijo en la América Latina, se realizó en la construcción. Aproximadamente se invirtieron 4.000 millones de dólares anuales en construcciones de toda clase, según datos estudiados y recopilados por la C. E. P. A., L., en 1957²³. En el cuadro N° 6 consignamos los precios promedios de seis materiales que se pueden considerar básicos o de preponderante utilización en esta

CUADRO N° 7

NÚMEROS ÍNDICES DEL COSTO DE LA CONSTRUCCIÓN EN LA CAPITAL FEDERAL EN LOS ÚLTIMOS 22 AÑOS



actividad, durante el lapso comprendido entre los años 1958 y 1959. El importante aumento que allí se advierte, es debido fundamentalmente a la nueva política económica iniciada por el Presidente Dr. Arturo Frondizi en enero de 1959. Tal política consistió en suprimir el control de cambios y la existencia de subsidios sobre ciertos artículos, en lo fundamental; la consecuencia fue un repentino aumento y, luego, una estabilidad relativa de precios. Así, por ejemplo,

los precios de materiales de construcción indicados en el cuadro permanecieron prácticamente invariables por el lapso de casi un año²⁴.

Tal vez se diga que no es oportuno tomar como ejemplo una variación de precios tan excepcional. Sin duda que ese aumento lo fue, pero su excepcionalidad no es tanta que, aumentos de este tipo no se hallen dentro de lo imprevisible, relativamente previsible, que los empresarios de esta actividad deben considerar al asumir el riesgo de una construcción. La experiencia de éstos sin duda ratificaría nuestras palabras. Es que la inestabilidad, no solo política sino económica, es el signo común de los gobiernos latinoamericanos.

El hombre de Iberoamérica está hambriento de certeza y estabilidad, siquiera mínimas, para que la fe o creencia básica, motor impulsor de toda empresa humana, retorne a su espíritu. Tal vez pueda ser la obra de esta generación el proporcionarle esas condiciones mínimas de su fe. En esa tarea todos debemos prodigar nuestro esfuerzo.

En el cuadro N° 7 reflejamos los aumentos experimentados en el costo de la construcción en la capital de la República entre 1939 y mediados de 1959. Podemos allí apreciar que el valor se mantuvo estacionario desde 1939 a 1945 y, desde este último año, comenzó un ascenso constante hasta alcanzar en junio de 1959 un aumento del 5.410 % en relación al valor 100 de 1939. Inciden en este constante aumento los elementos o factores que vamos destacando. Siendo, de por sí, la construcción de inmuebles para alquilar una actividad donde la amortización o reintegro del capital invertido se realiza a largo plazo, lógico es que el capitalista se sienta normalmente atraído por inversiones de rendimiento más rápido que lo cubran de la inflación constante. Si a ello sumamos el alza ininterrumpida e imprevisibilidad de costos, la consecuencia es el desaliento de los inversores para intervenir en empresas de este tipo.

c) Alto valor de la tierra. Especulación en lotes vacíos:

Dentro de la general carrera inflacionaria que se experimenta en los países latinoamericanos, es aspecto destacado el aumento de los precios de la tierra urbana. Países con población de crecimiento acelerado, con tendencia a migrar y concentrarse en los grandes agrupamientos metropolitanos, carentes éstos, a su vez, de adecuadas previsiones de planeamientos para el desarrollo de la ciudad y control relativo de los lotes propicios a la edificación, es, en cierto modo, comprensible que los propietarios de éstos se entregasen a la especulación. Existe para ello una modalidad psicológica del hombre latinoamericano: su tendencia a invertir su dinero en tierra, antes que en acciones, participación en negocios o empresas industriales. Ve más seguridad en la simple adquisición de un lote con sus ahorros, para aguardar el momento de venderlo con lucrativa utilidad, que en las otras formas de inversión que considera riesgosas. Piensa que, en aquella forma, "su plata siempre estará segura", confiando en la valorización relativa por el solo transcurso del tiempo, y, la inflación constante, se encarga de confirmar su aserto.

Tanto terreno baldío en plena zona urbanizada, cercados con una tapia y esperando el momento ideal de venta, evidencian tal criterio. De este modo se canaliza el ahorro en una forma improductiva de inversión, ya que se aplica tan solo a la compra y venta de lotes, no construyendo viviendas del tipo que nos interesa, por las razones que luego veremos. Se resta así a actividades productivas, como ser a la industria en general y a la de la construcción en particular, una fuente importante de recursos.

Tenemos entonces, como consecuencia, dos factores negativos en la construcción de viviendas: menores posibilidades de financiación, al faltar esta importante fuente de crédito constituida por el ahorro, y altos precios de los terrenos edificables, como consecuencia de la especulación de que se los hace objeto. El valor de la tierra en la parte céntrica de Caracas se ha incrementado cuatro veces, entre 1938 y 1951. En esa ciudad es común pagar por un lote una tercera parte o la mitad del costo de la casa a edificarse en él, mientras que en EE. UU., el terreno no representa más que una sexta o una octava parte del costo de una vivienda, y si se trata de tierras sin mejoras menos aún ²⁵.

LIMITADAS POSIBILIDADES DE FINANCIACIÓN

Los medios económicos para construir viviendas al alcance de los grupos de ingresos más reducidos, siempre resultan escasos cuando se tiene en cuenta los altos costos y las necesidades siempre crecientes de la población. Cuando la obra es emprendida por el Estado, aún en el caso de los países denominados "ricos", los recursos de aquél siempre resultan limitados o insuficientes. En los países que cuentan con menor ingreso o con serias dificultades económicas, como el nuestro, donde los problemas son más agudos y, al mismo tiempo, los recursos más reducidos, es aún más necesario utilizar los siempre limitados fondos públicos de modo que puedan ayudar y estimular las contribuciones individuales del mayor número posible de familias.

Para tener exacta noción de la medida en que puede contribuir el grupo familiar interesado a la edificación de su casa, veamos cuales son sus ingresos y expensas por renta. Se calcula que en 1953 el producto nacional bruto, en la Argentina, equivalió aproximadamente a 460 dólares "per cápita", a los precios de 1950. En Chile, el mismo año, a más de 300 dólares "per cápita", al igual que en Cuba; más de 200 dólares en el Brasil, Colombia y México y a una cantidad ligeramente inferior a esta cifra en El Salvador y Guatemala ²⁶. El promedio del ingreso "per cápita" en los EE. UU. es actualmente de 2.300 dólares ²⁷.

Hasta que los ingresos familiares no se eleven considerablemente no podrá haber solución general a este problema y sus implicancias tan vastas en Iberoamérica. Sabemos que luego de la Segunda Guerra Mundial en Italia el alquiler absorbía del 40 al 50 % del presupuesto del trabajador. En las Netherlands y en muchas naciones occidentales los costos de construcción aumentaron 2 ó 3

veces sobre los niveles de pre-guerra. En Suiza, donde del 20 al 25 % del presupuesto familiar era absorbido por la renta antes de la conflagración mundial, el aumento de los precios de construcción después de ésta llevó tal porcentaje al 40 %. En Alemania, en 1953, modestos hogares familiares requerían 15.000 marcos en su construcción, en pequeños pueblos, y 18.000 en las ciudades.

El alquiler, forma de conseguir un techo predominante en el grueso de la población, insumía el 35 % de los salarios mensuales del trabajador²⁸.

Una encuesta realizada en 1956 y 1957 reveló que, en los países industrializados de Europa Occidental, el costo de una vivienda representaba aproximadamente cuatro veces el promedio anual de los ingresos de un trabajador, y, en las naciones de menor grado de industrialización, significaba alrededor de ocho veces. Existe una reciente tendencia a disminuir esa proporción entre el costo de la casa y el presupuesto familiar en aquella zona, mientras que en EE. UU. tal proporción ha aumentado recientemente²⁹. Aún en los EE. UU. la población de ingresos más bajos —la tercera parte del total— no puede ser provista con buenas viviendas a los presentes niveles de costos en la construcción y poder adquisitivo de los salarios, ni tampoco lo puede ser una buena parte del grupo de clase media³⁰.

Si luego de considerar la situación en países de desarrollo alto o mediano, como los enunciados, pasáramos revista a la existente en países de sub-desarrollo, como los latinoamericanos, veríamos la agudeza del problema en éstos y cómo resulta de inalcanzable el sueño de la vivienda propia. Con centros de concentración metropolitana cada vez más imponentes, con costos de construcción día a día más altos, con gobiernos incapaces de brindar una ayuda de financiación ponderable —a consecuencia, principalmente, de que la propia situación financiera de ellos es deficitaria por la desorganización burocrática crónica que los aqueja— con salarios corriendo siempre detrás de los precios en la carrera de una economía en inflación constante y desorbitada, las posibilidades de la familia de bajos ingresos de solucionar su necesidad de vivienda, en cuanto depende de sus propios recursos y de la ayuda estatal, resultan muy limitadas.

El ahorro de las personas físicas y de las sociedades de capital, así como el ahorro colectivo en forma de cajas de previsión o de seguridad social, constituye una fuente de formación de capital de relativa importancia en Iberoamérica, mayor, por ejemplo, que en países de Asia³¹. En nuestro medio, como antes señaláramos, la adquisición de bienes raíces constituye una forma muy apreciada de inversión. Los conocimientos que ha de poseer el inversionista para poder hacer inversiones en el sector de la vivienda, quizá sean mucho menos complejos que los que se requieren en otros tipos de formación de capital.

En época no lejana, cuando el desarrollo económico era limitado, cuando las ocasiones o actividades adecuadas para inversiones eran escasas, los bienes raíces proporcionaban oportunidad, junto con las inversiones en el extranjero, para diversificar el empleo de fondos disponibles. Permitían obtener utilidades especulativas y, en un ambiente inflacionario, con un mercado restringido para

el capital, se les consideraba un haber líquido. Aún hoy, con posibilidad de inversiones en el comercio o la industria que proporcionan alto interés, sigue existiendo gran cantidad de personas que invierten sus ahorros en bienes raíces. Mas, como destacáramos, el pequeño ahorrista, que tradicionalmente destinaba el dinero logrado tal vez en una vida de trabajo para levantar casas o departamentos para alquilar, naturalmente de renta baja en relación al capital invertido, ya no lo hace, y, a lo sumo, tan solo compra el terreno limpio, en cuya venta especula. Tal proceder es influencia negativa del régimen de locaciones urbanas, de la que pasaremos a ocuparnos en detalle de inmediato. La reducción y posterior congelación de alquileres, consecuencia de dicho régimen, tornaron a la construcción para renta en una inversión peligrosa, ya que, aún cuando existe libre contratación para los convenios nuevos, la experiencia legislativa del pasado tornan al futuro imprevisible. Desaparece así un tipo de inversor que, en el pasado, ayudaba a la provisión de viviendas de alquiler al alcance de las familias de más bajos ingresos, agudizando la escasez de espacios habitables.

El ahorrista de mayores recursos invierte ahora, cuando lo hace, en edificios de vivienda para la venta y, para que ésta resulte más lucrativa, tienen que ser de relativo o gran lujo, razón por la cual nada aporta a la solución del problema de déficit de habitaciones que afecta a las familias de bajos o medianos recursos y que suscita nuestro interés.

EFFECTOS DEL CONTROL DE LOS ALQUILERES

El control de los alquileres es un instrumento de uso corriente entre los gobiernos para atenuar los efectos de la inflación sobre el nivel de vida. En ambas guerras mundiales fue aplicado en casi todas las naciones beligerantes y muchas neutras. En Alemania, Francia e Inglaterra la reglamentación de contralor que fuera adoptada durante la primera guerra seguía en vigencia, afectando a importantes sectores de población, al estallar la segunda guerra mundial. Los países de Europa Occidental parecen haber aceptado la conveniencia de finalizar el control referido. En 1957 terminó la vigencia del contralor de la renta en Bélgica y Finlandia, mientras que en el Reino Unido se produjo un relajamiento de ese sistema³². En Francia, el Ministerio de Reconstrucción y Urbanismo ha llegado a la conclusión de que el reajuste de los alquileres intervenidos es condición esencial de todo programa de construcción de viviendas en gran escala, incluso contando con el apoyo gubernamental³³.

El control de los alquileres tiene el efecto indirecto de aumentar los gastos que el gobierno se ve obligado a afrontar para la provisión de viviendas, ya que la actividad privada disminuye su inversión en esa tarea. En los países de Europa Oriental continúa siendo un importante elemento de la política de vivienda. En Yugoslavia, los alquileres se congelaron al nivel de preguerra, por ello la renta de vivienda raramente excede del 5 % del presupuesto familiar. El Estado provee subsidios para mantenimiento y reparación de las casas, ya que

la renta de ellas no alcanza a cubrir esos gastos. Para mejorar el mantenimiento de viviendas, se aumentaron allí los alquileres en 1955 y 1956. En Polonia, los alquileres fueron también elevados a un nivel más en relación con los gastos de reparación y mantenimiento, afectando principalmente a viviendas que tuvieran un área habitable en exceso del total autorizado a sus ocupantes, de acuerdo con las reglamentaciones vigentes. El Salvador posee un régimen flexible de control. En 1958 se estableció un nuevo sistema, fijando la renta a los niveles prevalentes a esa época y permitiendo el aumento del alquiler, bajo ciertas circunstancias, para estar en relación con la oferta del momento. Cuando se desocupa una vivienda, la renta puede ser libremente convenida, pero no puede ser aumentada durante el tiempo de ocupación³⁴.

En los EE. UU. el control de alquileres fue introducido por el Gobierno Federal en 1942 y aplicado a ciudades y villas donde se hacía sentir la escasez de espacios habitables. En 1946 estaban bajo control alrededor de 16 millones de viviendas, habiendo sido el total de unidades alquiladas y registradas en 1940 de 16,2 millones. Los alquileres se mantuvieron a los precios de 1942 y 1943. A fines de 1950 siete estados habían suprimido el control y hoy prácticamente ha desaparecido en casi todo el territorio, debiendo hacer notar que la última prórroga del control federal, adoptada en 1951, confería al gobierno nacional la facultad de reintroducir el control de alquileres, bajo ciertas condiciones, en zonas que sufren crisis³⁵. Ejemplo de esta legislación es la que se sancionara para el gran centro urbano de New York. Cuando la legislación estableció la "New York City Commercial and Business Space Laws" (leyes reguladoras de espacios de negocios y comercios de la ciudad de Nueva York) en 1945, se dijo que la adopción era necesaria por existir condiciones de emergencia. El abuso de los precios de la renta en los contratos dañaba la producción de guerra, y la ley duraría mientras las condiciones de necesidad lo exigieran. No obstante fue prorrogada en 1946 y 1947 hasta 1951, sin declaración de necesidad por guerra.

Características de estas leyes son la congelación de alquileres y el ajuste posterior. Cada ley establece una renta máxima "emergency rent" y confiere defensas al arrendatario ("tenant"). Se excluyen los contratos temporarios, de no más de 4 meses del año calendario de plazo, y los nuevos edificios en curso de construcción o completados no después del 30 de marzo de 1946. Se considera negocio o "store", cualquier espacio predominantemente usado u ocupado por un tenedor, para la venta de propiedad personal y reventa o prestación de servicios, en el ordinario curso de su negocio. Se excluyen: estaciones de servicio y de venta de gasolina; lugares de pública asamblea; espacios no usados como negocio u oficina; espacios habitados y lugares de reunión en hoteles, casas de alojamiento; muelles, diques, etc. La "Emergency Housing Rent Control Law" (ley de control de alquileres de viviendas) de 1946 y sus prórrogas, excluye: 1) las viviendas de propiedad del gobierno federal, del Estado de Nueva York u otra subdivisión política; 2) hospitales, conventos, monasterios, colegios o instituciones exclusivamente de beneficencia o educacional; 3) viviendas comple-

tadas en o después de febrero de 1947. La acción o defensa que la ley establece es la demanda ("protest") ante el Administrador Local de Renta. De la resolución negativa se puede entablar acción judicial ante la Suprema Corte³⁶. Con cierta ligereza se asegura a menudo que el control de la renta beneficia a "la gran masa de la población"

* Procuraremos pasar rápida revisión a este concepto. Es como ya dijéramos un *factor importante de la reducción del volumen de construcción de casas para alquiler*. Nuestra experiencia y conocimiento de nuestro medio nos llevan a esta conclusión, aún a falta de estadísticas en las que fundar nuestro aserto. Tome-mos el caso de EE. UU., no obstante que allí incidieron factores de estructura económica que atenuaron el influjo del control. De 1946 a 1950, período de posguerra de la segunda conflagración mundial en que la renta se hallaba bajo control, el 17 % de las nuevas construcciones fueron viviendas para alquilar, mientras que esta proporción fue del 36 % en el período 1920-1924 después de la primera guerra mundial, en que no existiera contralor³⁷. Esta diferencia puede atribuirse en parte al control de alquileres, ya que, aun cuando la renta de las nuevas viviendas quedó libre, el contralor de los alojamientos ya existentes creó una atmósfera desfavorable a la inversión en nuevas construcciones, por la posibilidad de que se extendiera a éstas el control. Tal posibilidad quedó concretada al comenzar las hostilidades en Corea, pues se incluyeron las viviendas construídas desde el fin de la guerra en las reglamentaciones de contralor de diversas municipalidades.

En nuestro país, el decreto 2186/57 privaba de los beneficios de las leyes de prórroga a los contratos ajustados después del 1º de marzo de 1957 (siempre que no se tratara de la prórroga de otros anteriores), y, en general, a todos los inquilinos que tuvieran rentas o bienes de fortuna suficientes para alquilar o adquirir vivienda o local, favoreciendo así el retorno gradual a un régimen de mayor libertad de contratación. Mas la última ley 15.775 ha vuelto sobre ese régimen, incluyendo también a estos contratos en la prórroga, aun cuando se establece una diferencia en la forma de fijar el alquiler.

La inestabilidad jurídica en esta materia, como en cualquier otra, es un freno a la inversión de capitales. No puede haber certeza alguna en la estimación de las perspectivas financieras de la renta de casas. El control de los alquileres provoca una reducción de la relación entre los alquileres y los demás gastos de consumo y servicios, en el caso de consumidores protegidos por el control de alquileres. La economía de gastos resultantes del control de alquileres permite la adquisición de otras cosas; no solo alimentos y vestidos, sino distracciones, televisión, artefactos de confort, etc. Si bien esto aumenta el nivel de consumo y posibilita un mayor mercado a la producción de la industria nacional, la mayor demanda determina el aumento de los precios. *La lucha contra la inflación de los alquileres, mediante el control de los mismos, produce mayor inflación en otros terrenos.*

Hay indicios de que ello ha ocurrido en EE. UU. en el período 1940-1947, bajo el contralor de la renta³⁸. Por otra parte, una vez arraigado este reparto

de gastos de consumo y servicios en la forma de vida de gran número de familias protegidas, presentan gran resistencia a todo cambio. La cuestión de si corresponde sacrificar a un grupo de inversores por otro, hace decir a Josserand que, "no obstante la desgracia de los tiempos, los diferentes proveedores de alimentos, de vestidos, de muebles indispensables para la vida, han continuado beneficiándose del régimen de la libertad contractual, del que a veces han abusado con descaro. Puede extrañar que únicamente los propietarios, proveedores de alojamiento, hayan sido sometidos a un derecho de excepción singularmente riguroso. La propiedad inmueble se resiente de su carácter estático y pasivo, no se le perdona el permanecer estancada; lo esencial es obrar, aunque sea para explotar al prójimo"³⁹. El régimen de control divide la población en forma arbitraria e injusta, en dos grupos: uno de "*protegidos*" y otro de "*no protegidos*". Cuando tal régimen se perpetúa en el tiempo y, en cambio de ser de emergencia, pasa a ser permanente, como en nuestro país y en tantos otros latinoamericanos, se hace cada vez más difícil salir de esta diferenciación legal.

De allí que, convencidos de que la solución está en ir, paulatinamente, a un régimen que atraiga la inversión privada, entendemos desacertado el dejar sin efecto disposiciones como la ya señalada del decreto 2186/57. Prácticamente comprendidos hoy todos los contratos en el régimen de contralor, denominamos "*protegidos*" a los que se benefician con alquileres controlados pactados desde hace tiempo, y, naturalmente, bajos, y "*no protegidos*" a los de renta recientemente convenida. El control de alquileres determina que los "*no protegidos*" soporten una parte excesiva de la carga de la inflación sobre la renta de viviendas, en comparación con la que soportan los "*protegidos*". En efecto, al ejercerse la presión de ella sobre solo una parte de las unidades de habitación, es más fuerte que si se ejerciera sobre todas. Por otra parte el reparto de la carga no se hace de acuerdo a criterios de equidad y bienestar. Si se realizara un estudio censal del número y características de quienes integran cada uno de los grupos citados, tal vez tendríamos sorpresas notables en cuanto a los ingresos de unos y otros. La observación indica que la mayoría, entre los "*no protegidos*", son matrimonios jóvenes que, por su edad, no han llegado a sus máximos ingresos. Familias en pleno desarrollo y con crecientes responsabilidades. ¿Deben estos grupos ser sacrificados permanentemente, en favor de matrimonios ya establecidos y de más edad, por una diferenciación en el precio de la vivienda, lo que equivale a establecer para ellos impuestos superiores a los de los "*protegidos*"?

El monto de esta imposición lo evidencia la diferencia existente entre la renta en uno y otro caso.

Existen en el Gran Buenos Aires viviendas con alquiler "*protegido*" cuya renta, si pudiese ser pactada libremente, sería más de veinte veces superior a la actual. En Francia es diez veces superior al alquiler de las viviendas "*no protegidas*". El control de alquileres destruye la unidad del sistema de precios que rige en un mercado libre y la destruye de tal manera que crea grandes e injustas desigualdades entre grupos de consumidores de capacidad de pago poco más o menos idéntica. Sin duda una súbita liberación de la renta produciría

un colapso económico en la población. En un país como el nuestro, que sufre una inflación constante, sería un factor más que repentinamente incidiría en gran número de hogares. Pero, es evidente que el sistema es vicioso e injusto y debe encaminarse gradualmente a su modificación.

Uno de los factores que se oponen a la supresión del control es la incertidumbre en cuanto a la amplitud que alcanzarán los aumentos de alquileres tan pronto se suprima el control. Tomando la referencia con la debida prevención, que deriva de la circunstancia de tratarse de un país de distinta organización y potencial económico, donde la construcción de viviendas continuó en forma apreciable durante el contralor y donde éste se realizaba en forma distinta en los diversos estados y municipalidades, referiremos lo ocurrido en EE. UU.

Allí, según estudio realizado por el Profesor Leo Grebler de la Universidad de Columbia, luego de pasado el primer efecto de la supresión, durante los primeros seis o doce meses, el aumento de los alquileres tiende a estabilizarse. Según estudio de la Oficina de Estadística del Trabajo de los Estados Unidos sobre los efectos de la supresión en siete ciudades, los aumentos del alquiler de viviendas que experimentaron alza oscilaban entre 16 y 40 por ciento. Los mayores aumentos afectaron a familias de ingresos inferiores a 2.000 dólares anuales, vale decir a las de menor ingreso. La situación de beneficio de los "protegidos" es usada habitualmente por éstos en contra de los que no lo son con fines especulativos. Es y ha sido usual el cobrar fuertes "llaves" o primas en efectivo para transferir a otra persona viviendas que gozan de baja renta, a consecuencia de haber sido pactada tiempo atrás y gozar de *protección* legal. Aún cuando dichas transferencias hoy están prohibidas, se procura burlar la ley haciendo aparecer al nuevo ocupante como *encargado* o *cuidador* durante la ausencia del otro. Este tráfico es *immoral*, contrario a toda equidad y factor de disociación social en la comunidad. Una parte de la población, que goza de una situación de beneficio que la ley a ella parcialmente le concede, aprovecha de ella para lucrar en detrimento de la otra *no protegida*". Sintetizamos nuestras conclusiones:

- a) El control de los alquileres tiene el efecto indirecto de aumentar los gastos que el gobierno se ve obligado a afrontar para la provisión de viviendas, ya que la actividad privada disminuye su inversión en esa tarea.
- b) Ha determinado, entre otros factores, que el ahorrista, grande o pequeño, abandone la construcción de viviendas para alquilar, de renta baja y al alcance de las familias de menores recursos.
- c) Provoca una reducción de la relación existente entre los alquileres y los demás gastos de consumo y servicios, en el caso de los consumidores protegidos por el control de alquileres. *La lucha contra la inflación de los alquileres mediante el control de los mismos produce mayor inflación en otros terrenos.*

- d) Divide la población en forma arbitraria e injusta en dos grupos: uno de *protegidos* y otro de *no protegidos*.
- e) Determina que los *no protegidos* soporten una parte excesiva de la carga de la inflación sobre la renta de viviendas, en comparación con la que soportan los *protegidos*. El reparto de la carga no se hace con criterio de equidad.
- f) Tiene efectos disociantes en la comunidad, en cuanto favorece la inmo-
ral especulación de los *protegidos* por parte de los *no protegidos*.
- g) Debe estructurarse un sistema que gradualmente atenúe la diferencia entre el *precio económico* de la renta de viviendas y el *precio controlado*. Ello como forma de atraer la inversión privada a la actividad de construcción, mediante mayor seguridad jurídica y concluir con la injusta división de la población en dos grupos. Tal sistema debe forzosamente formar parte de todo planeamiento para la solución del déficit de viviendas integralmente estructurado.

PROPOSICIÓN DE SOLUCIONES

Considerando, por ejemplo, la *industrialización*, uno de los principales factores de la *metropolización* que nuestro país experimenta, tal vez haya existido falta de planeamiento orgánico en la formación de los grandes centros industriales que, al igual que en otros países de economía agrícola-ganadera de Iberoamérica, vieron nacer las últimas décadas en el nuestro. Mas no es fácil dirigir y controlar hacia la descentralización tendencias económicas que, atraídas por la existencia de un mercado natural en la concentración urbana, mano de obra en abundancia, facilidad de transporte al consumidor, tiende a ubicarse en las áreas metropolitanas más densamente pobladas. Por otra parte, no se trata meramente de mirar el pasado con espíritu crítico sino de hallar soluciones en el presente que permitan ver, en el futuro, a países como el nuestro integralmente organizados, con una adecuada distribución de su población que permita el mejor aprovechamiento de sus recursos y adecuada ubicación de su industria, irrenunciable factor de un verdadero desarrollo. Esa tarea debe ser materia de un adecuado planeamiento que considere realísticamente los medios, recursos y posibilidades de nuestro país, para su aprovechamiento integral. Destacamos aquí que debe dejarse de lado la errada creencia que asocia el vocable *planificación* al intervencionismo estatal que sirve de base a las dictaduras. Cuando hablamos de *planificación* lo hacemos entendiendo por tal esa *parte de la vida social organizada, pública y privada, que se orienta hacia la estructuración de las soluciones y su ejecución*, compartiendo el concepto proporcionado por el catálogo de la Universidad de Chicago, y pensamos con nuestro siempre recordado amigo el Dr. Miguel Figueroa Román, a cuya memoria aquí rendimos homenaje, que sólo el sociólogo puede aportar los principios directivos y coordinar la labor de los distintos

equipos técnicos —economistas, ingenieros, higienistas, etc.— necesarios para una planificación integral⁴⁰. Sin otra intención que la de ser útiles a nuestra comunidad y con la mayor modestia en cuanto a las proyecciones de nuestro trabajo, sintetizaremos las medidas que se pueden considerar realizables y conducentes a la solución del problema que nos ocupa en nuestro medio.

En lo relativo a atenuar la creciente metropolización.

Si revisamos los factores que generaron este fenómeno, causa principalísima del déficit de vivienda, veremos que la *determinante histórica*, que analizáramos en primer lugar, está muy en el origen de aquél y, por su inactualidad, resulta imposible el modificarlo con miras a la solución de nuestro problema. La *centralización política* está presente en nuestra estructura organizativa; en su raíz misma. La descentralización sería saludable no sólo para que el gran centro político de Buenos Aires deje de ser el imán que atrae a tanto postulante a ingresar a la maquinaria burocrática estatal, factor de metropolización, sino también para realizar el adecuado planeamiento descentralizado. En nuestro país, donde el federalismo es casi nada más que una palabra escrita en la Constitución, donde hay diarias muestras de sumisión del poder provincial al nacional, resultaría utópico el pensar una modificación inmediata de la situación existente. Ya el poder central ha iniciado desesperados intentos para reducir la pesada burocracia que lo ahoga, lo que supone, necesariamente, transferir parte de su actividad a las provincias. Aun cuando son saludables síntomas, nuestra experiencia de argentinos no nos permite pensar en un cambio rápido de nuestras estructuras políticas tradicionales. Debemos trabajar con la realidad concreta y, como planeadores, pensar soluciones realizables. El planeamiento ideal, en esta materia, es el más descentralizado posible. El que considere las necesidades y recursos de cada zona. Para ello, ya que la dependencia del poder central es inevitable, debe darse la mayor intervención posible, en la gestión de soluciones, a municipalidades y todo tipo de comunidad integrante de la sociedad toda. Las medidas tendientes a lograr la racional *descentralización industrial* y el control de los movimientos migratorios internos y externos, están necesariamente interrelacionados, ya que los factores sobre los que actúan, además de incidir en el déficit de viviendas, se determinan entre sí, en alguna medida. En general, no parece posible el lograr una *descentralización industrial* en larga escala, sin alguna forma de dirección o impulso gubernativo. La intervención estatal puede consistir en medidas directas o indirectas, o en la combinación de ambas. Entre las medidas directas se encuentra la *prohibición de erigir nuevas industrias en ciudades o zonas de gran concentración urbana*. Prohibiciones de ese tipo y disposiciones tendientes a la relocación de industrias situadas en grandes ciudades, llevó a la creación, en la U.R.S.S., de 620 nuevos pueblos en poco pobladas regiones —Siberia, el Lejano Este, Asia Central, Kazajistán, etc.— entre 1939 y 1956⁴¹. En Francia, un decreto prohibitivo de la instalación de nuevas industrias en el Gran París sin previa autorización del Ministerio de Vivienda del 5/I/55, determinó el establecimiento en las provincias de 138 fábricas empleando a 41.500 trabajadores (un total de 150.000 personas

incluyendo a sus familias) en el término del primer año. En el segundo, el 80,7 % de los permisos para edificación de industrias y el 80,2 % de los permisos para expansión de otras ya existentes, fueron otorgados en las provincias, mientras que el año anterior dichos permisos habían sido del 73,3 % y el 74,9 %, respectivamente, para instalaciones fuera del Gran París⁴². En Japón se ha prohibido el establecimiento de ciertas industrias en distritos urbanos densamente poblados, al igual que en India. No dudamos que el propugnar llanamente medidas que tiendan a restringir la ubicación de industrias en determinada zona excesivamente urbanizada y fomentarla en otras con menor población, en forma más o menos coactiva, hará alzar su airada voz al coro de campeones de la democracia, que tienen un concepto muy personal acerca de lo que es la economía libre en el mundo moderno y piensan que el dirigismo sólo puede darse en formas políticas dictatoriales. Para esos liberales a ultranza brindamos, a modo de ejemplo, casos de países que practican las dos formas políticas en conflicto, donde se usa del mismo dirigismo. Es que la complejidad de la vida y economía modernas ha hecho que los gobiernos que mejor practican la democracia conceptual, dejen atrás el *laissez faire* de la Revolución Francesa. Cuando la excesiva metropolización y concentración industrial de un centro poblado, como el Gran Buenos Aires, ahoga su propia existencia —falta de energía, servicios, etc.— frente a un interior despoblado, es de toda evidencia que el poder político debe procurar la modificación de esta realidad distorsionada. Excepción hecha de países socialistas de industria nacionalizada, estas medidas prohibitivas resultan de efecto limitado para reducir la congestión existentes:

- a) Resulta difícil prevenir la expansión de los establecimientos industriales existentes, especialmente cuando dicha expansión se funda en el deseo de mejorar las condiciones de trabajo y productividad.
- b) En algunos países, como en el Reino Unido, no es necesaria la aprobación previa para la transferencia de una industria a otra, de modo que al ser desocupado un local, es ocupado por otra firma, permaneciendo igual la congestión existente.
- c) La transferencia de gran número de industrias sería muy costosa.
- d) Las industrias relocadas tienden a trasladarse a otras áreas abundantemente pobladas, como en el Reino Unido.

Existen medidas indirectas que, mediante la creación de favorables condiciones en zonas menos pobladas, tienden a inducir a los capitales a establecer en ellas sus industrias:

- a) Mejoramiento de los servicios necesarios para el desarrollo industrial, como transporte (camino y ferrocarriles) agua, electricidad y comunicaciones (como en Italia y las Netherlands).
- b) Construcción estatal de edificios en zonas adecuadas que se alquilan o venden a industriales (Francia, Reino Unido, India, Puerto Rico).

- c) Facilidades financieras como ser subsidios de construcción (en las Netherlands); excepción de impuestos (República Federal Alemana, Francia, Italia, Noruega, etc.); ayuda para el gasto de reubicación, incluyendo la instalación de comodidades para los trabajadores y sus familias (Francia)⁴³.

Nuestro país, al igual que la mayoría de las naciones latinoamericanas, presenta la distorsionada realidad de un centro metropolitano enorme frente a un interior en gran parte despoblado. El desarrollo de capitales regionales capaces de compensar la atracción del gran centro metropolitano, es para estas naciones de Latinoamérica el primer paso para el logro de geografías humana y económicamente balanceadas. La aplicación de medidas prohibitivas de la erección de industrias en el Gran Buenos Aires, por ejemplo, no sería posible sin que se den las condiciones necesarias para instalarlas en condiciones económicas en otras zonas. Es indudable, para ello, la necesidad de alguna de las medidas indirectas señaladas, como, por ejemplo, mejorar el transporte para poder llegar en condiciones competitivas a los mercados naturales, exención de algún tipo de impuesto, etc. A ello tienden, las medidas de fomento para la radicación de industrias en el sur de nuestro país ⁴⁴.

Medina Echavarría y Hauser en su informe como relatores del seminario sobre problemas de urbanización en América Latina, celebrado en Santiago de Chile del 6 al 18 de julio de 1959, señalan la necesidad de que esta parte del mundo no crezca sobre la base de la sustitución de bienes de consumo sino por medio de sustituir la importación de materias primas, productos intermedios y bienes de capital, ya que estas actividades tienden a localizarse cerca de las materias primas, que generalmente se encuentran en el interior del continente o rara vez coinciden con los actuales centros importantes de consumo. El resultado: una tendencia hacia la continentalización, con el resurgimiento de antiguas ciudades o la creación de otras nuevas ⁴⁵.

Como antes destacáramos las medidas que se realicen con la finalidad de atacar el *factor migratorio* de la concentración urbana, deben necesariamente afectar a la *concentración industrial excesiva*. Sin mejorar las condiciones de vida en el campo no puede procurarse el retorno de los migrantes o evitar el actual éxodo hacia la ciudad. Debe tenerse presente que cuanto se haga para elevar el nivel de vida, aumentar las posibilidades culturales y los ingresos del trabajador rural actuará en dos sentidos: habrá pobladores que se afincarán atraídos por las mejores condiciones pero, otros, los más jóvenes especialmente, al tener mejor preparación técnica para los tipos de actividad de la urbe, sentirán acortadas las distancias entre su forma de vida y la de la ciudad y darán el salto migrando hacia ésta.

Las medidas de control compulsivo de la migración agrícola, impidiendo a los migrantes residir en áreas urbanas u obligándolos a volver al campo aparecen como contrarias a la libertad locomotiva garantizada en regímenes democráticos y sólo pueden dar completo resultado en países de estructura política dictatorial. Así, en países socialistas como Polonia se tiende a ello, a través de la restricción

de registro, requisito necesario para la residencia permanente de los migrantes en la zona de Varsovia, o en Checoslovaquia mediante el sistema de abandono de empleo con el acuerdo necesario del sindicato laboral o la dirección de empleo ⁴⁶. Estas medidas de tipo compulsivo aparecen reñidas con nuestro sistema constitucional mientras que sería necesario acudir a otras, para disminuir los motivos de atracción de la ciudad, por ejemplo:

- a) Desarrollo de la industria casera o del pequeño pueblo campesino y creación de industrias en pequeña escala;
- b) Establecimiento de nuevas industrias livianas para el procesamiento de los productos agrícolas en las mismas áreas de producción o cerca de ellas;
- c) Erección de apropiadas industrias pesadas en áreas subdesarrolladas;
- d) Mejoramiento de la vida, asistencia médica, facilidades sanitarias, electricidad, oportunidades culturales, etc., en villas o pequeños pueblos.

Estas y otras son las medidas propugnadas en países en desarrollo como el nuestro, pero una cosa es planearlas y otra el que sean realizables cuando se arrastra un deterioro económico que obstaculiza la acción. Más, no dudamos que el tener presente la experiencia extranjera en cuanto a la creación de centros industriales en el interior ha de ayudar para lograr en nuestro medio el anhelado objetivo de desconcentración urbana y racional distribución de la población para el mejor aprovechamiento de nuestros recursos. Para ello será necesario el planeamiento regional realizado por las provincias en forma aislada o asociada por zonas, por conocer más exactamente los problemas y posibilidades de cada región ⁴⁷.

En lo relativo a reducir la carestía de la construcción.

Para lograr el aumento de la productividad y reducir el uso de mano de obra, se tiende a transformar la edificación en una industria de intensiva aplicación de capitales. En la U.R.S.S. la producción en masa de casas de uno o dos pisos por el sistema de partes listas para ensamblar, ha logrado una importante reducción en costos y en empleo de actividad humana. Mientras en 1948 era necesario el trabajo de un hombre por cerca de 30 días para edificar un solo metro cuadrado de una estructura de varios pisos, hoy se requieren sólo 12,5 días ⁴⁸.

En EE. UU. luego de la última guerra se produjo una general escasez de vivienda. La construcción había reducido su ritmo al ser dirigido el esfuerzo nacional hacia las industrias bélicas y los millones de soldados que volvían al país, eventualmente casados en el extranjero y con hijos, venían a sumarse al natural crecimiento vegetativo de la población estable. La solución fue hallada en la mecanización intensiva de la industria, uso de planos tipo y materiales de bajo costo. Para ello contaban con los elementos necesarios: capital, capacidad organizativa y la mentalidad americana, susceptible de aceptar una casa construida en gran escala utilizando un plano tipo, donde un arquitecto hubiese pensado en todas sus necesidades.

Nosotros tenemos evidentes necesidades de capital, es cierto, pero debemos demostrar nuestra capacidad organizativa con los medios con que contamos. Es menester usar los materiales propios y tradicionales de cada zona. ¿Por qué si el adobe y el *quincho* de paja hicieron la vivienda de nuestro paisano, aún en pie tras muchas décadas, deben ser necesariamente reemplazados por el ladrillo cocido, el cemento, la teja y el hierro muchísimo más caros?⁴⁹

Por otra parte, nuestra individualidad latina no se aviene, aun cuando nuestros medios sean escasos, con una casa planeada para cualquiera y en base a la prefabricación de sus materiales. La educación mediante todas las instituciones comunitarias —escuelas, sindicatos, clubes, centros vecinales— puede hacer entender que la estandarización no sólo en los diseños, sino también de los materiales estructurales, accesorios y partes, medio de lograr economía en la construcción, puede producir casas habitables de acuerdo a nuestras necesidades. Para atacar el factor *costo del terreno*, como elemento inflatorio del precio de la construcción, las municipalidades e instituciones de la vivienda, deben hacer reserva de terrenos urbanizándolos —lo ideal sería dotarlos de pavimentos, luz eléctrica, agua— cuando ello sea necesario, para venderlos al costo, darlos en usufructo o venderlos con pacto de retroventa a las asociaciones de viviendas (cooperativas) y a particulares, como medio de evitar la especulación y abaratar la propiedad raíz.

En lo relativo a aumentar las posibilidades de financiación.

Quando el capital privado carece de estímulos para invertir en la construcción de viviendas baratas y cuando los medios del Estado para ser destinados a tal fin son tan insuficientes como en nuestro país, se debe procurar la más eficiente utilización de los recursos disponibles, haciendo uso de cuanta reserva humana se posea. La construcción mediante asociaciones sin fines de lucro y sistemas de *auto-ayuda conducida*, tal vez pueda lograr milagros en esta materia.

En Argentina al igual que en otros países latinoamericanos, el cooperativismo no ha dado los frutos esperados. No hay educación ni tradición cooperativa en general, pero el ejemplo magnífico de *El Hogar Obrero*, nos está diciendo bien a las claras que pueden prender las prácticas cooperativas en la población y contribuir a realizar la gran obra. De las conclusiones a que arribara el "Seminario sobre la construcción de viviendas mediante asociaciones sin fines de lucro", realizado en Copenhague con el patrocinio de las Naciones Unidas y la colaboración de la O.E.A.⁵⁰, destacamos las siguientes como aplicables en nuestro medio:

- a) Necesidad de que el Estado procure el fomento de la organización de cooperativas y de asociaciones de vivienda sin fines de lucro o de lucro limitado, mediante una legislación especial que contemplaría especialmente la organización de un sistema coherente de crédito, exención de ciertos impuestos, etc., imponiendo la obligación a tales entidades, de la continuidad en actividades constructoras y la de dedicar eventuales excedentes a nueva edificación de vivienda.
- b) El establecimiento de instituciones u organizaciones que presten asesoramiento técnico, legal, administrativo e información sobre fuentes finan-

cieras a las entidades nacientes, como la conocida con el nombre Arbejderbo, en Dinamarca. Tal función, podría ser igualmente realizada por cooperativas nacionales que centralicen las actividades, suministrando dirección técnica.

- c) Proponer leyes que propicien la inversión de fondos de bancos, cajas de ahorro, compañías de seguro, instituciones de seguridad social, etc., en viviendas sin fines de lucro.

A tal fin, el Estado podría facilitar los medios de garantizar las hipotecas de casas de bajo y mediano costo, con el fin de reducir los riesgos de los inversionistas, atrayendo así al capital privado.

El sindicalismo, de tanto arraigo y poder en nuestro medio está llamado a jugar un papel muy importante en la solución que aquí propugnamos. El sindicato puede ser la institución ideal para realizar la doble tarea de inculcar el cooperativismo a sus miembros y de fomentar entre ellos la creación de asociaciones constructoras de viviendas sin fines de lucro. Asimismo, pueden los sindicatos de los gremios de la construcción promover la formación de cooperativas artesanales para la producción de materiales de esa industria, que serían proporcionados a las asociaciones no lucrativas indicadas. En Dinamarca existen cooperativas no sólo para la construcción de viviendas sino para la elaboración de materiales y existen otras propietarias de maquinarias para la edificación, todas las cuales actúan en forma coordinada. No se tema aumentar, por este medio, el poder y prestigio político de los sindicatos: ellos ya son grupos de presión o poder y la tarea que se les asignaría estaría en la línea de su función propiamente dicha, ya que colaboraría en el aumento del poder adquisitivo del salario laboral.

Existen, entre quienes están necesitados de vivienda, a veces condiciones de capacidad para colaborar en su construcción; de la utilización de esta aptitud individual nace la idea de los programas de ayuda mutua. Ejemplo de tal sistema es la tarea llevada a cabo en la ciudad de Guatemala por el Instituto Cooperativo Interamericano de Vivienda. Los participantes debían ser ciudadanos, con un año de residencia en la ciudad, cabezas de familia —con 3 a 7 miembros— tener de 21 a 45 años de edad y un ingreso mensual de 45 a 120 quetzales. Trabajan en sus casas lo menos 20 horas por semana, en su tiempo extra, debiendo ser puntuales en su concurrencia al trabajo y responsables por herramientas y equipo. El Instituto provee a los participantes con lotes desarrollados, con libre instalación de agua y electricidad. Organiza las familias interesadas en grupos de 30 a 50 que trabajan alternativamente, en todas las viviendas familiares, las provee de planos, supervisa la construcción, brinda dirección o consejo técnico, suministra los materiales, herramientas y equipos, como préstamo, que ha de ser restituido en 30 años.

En Puerto Rico, en el plan de construcción de sistema similar, el método de organizar el trabajo es por grupo de tres, comprometiéndose a trabajar cada grupo un día de la semana, aparte de trabajar todos juntos los sábados y domin-

gos. Por razones técnicas, los grupos de tres son los más eficientes y, por eso, el grupo cooperativo es compuesto de 15 familias. Por este método de ayuda mutua, los campesinos están adquiriendo viviendas adecuadas a un costo de 300 dólares por casas que regularmente costarían 1.500 dólares⁵¹.

En Chile, en Germán Riesco, cerca de Santiago, más de 600 viviendas fueron edificadas con los métodos de ayuda mutua, en tiempo extra de los trabajadores y de noche, con luz eléctrica. En un *slum* o "villa miseria" de Madrid, llamado el Pozo del Tío Raimundo, el gobierno ha organizado la construcción de 700 viviendas por este sistema, seleccionando los participantes entre 5.000 usurpadores que habían levantado chozas clandestinamente en esa zona. El Ministerio de Vivienda realiza una amplia tarea de construcción de viviendas económicas con centros urbanos⁵².

En Estocolmo, Suecia, mediante el programa *Egna-Heni* (casa propia), iniciado hace más de 25 años por el método de iniciativa propia con ayuda gubernamental se habían construido 7.000 casas en 1952⁵³. Es común, en nuestro país, el ver hombres que viven hacinados con sus familias en la ciudad, pasar sábados y domingos trabajando en su terrenito de las afueras para levantar sus casas, solos o con la ayuda de familiares o amigos. ¿Por qué no organizar a quienes tienen tal vocación en grupos, instruirlos y dirigirlos en la construcción de la vivienda de todos y cada uno de ellos?

En lo relativo a la educación del pueblo para su directa participación en la solución del problema.

Las medidas propuestas se basan en el individuo como motor de todo el sistema. Si él falla, todo el planeamiento falla. Debe tener conciencia el ciudadano de la necesidad de su directa participación en la solución del problema y desterrar la idea de que ésta debe provenir del poder oficial única y exclusivamente. Para ello, debe ser educado en la tarea de colaboración comunitaria y proporcionársele los medios para que la realice. La escuela en todas sus manifestaciones —primaria, secundaria y universitaria— tendrá principalísimo papel en esa labor educativa.

El Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires, hace ya algún tiempo, realiza cursos obligatorios para los maestros de escuelas primarias sobre organización de la comunidad para el bienestar social. Los educadores así formados serán poseedores de la herramienta necesaria para hacer prender en sus educandos, ciudadanos de mañana, la semilla de la colaboración, germen del cooperativismo y programas de ayuda mutua. Se desarrollarán así aptitudes y valores que contribuyen a crear un mejor ciudadano, mediante la participación activa y ordenada en la vida de la comunidad. Mas, es necesaria la movilización de todas las instituciones en esta tarea educativa: la familia, la Iglesia y los medios de difusión —prensa, radio y televisión— deben ser afectados por este movimiento. Las agrupaciones sindicales tienen señaladas posibilidades para inculcar estas ideas en sus miembros. Pueden organizar grupos de estudio y debate, conferencias, cursillos, dentro del sindicalismo para ilustrarlo en los problemas

de la vivienda e interesarlo en soluciones basadas en la colaboración. La labor de asesores sociales, a cuya formación deben tender nuestros institutos de altos estudios, es fundamental para esta tarea. El sociólogo que tome participación en ella estará poniendo su ciencia al servicio de la colectividad toda, y el reconocimiento de ésta será su mejor premio.

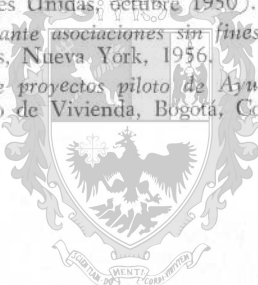
Entendemos que el primer paso hacia el esclarecimiento de un problema, consiste en enumerar bien sus términos. Tal ha sido el principio rector de nuestro trabajo. Si con él hemos arrimado alguna luz a problema tan vital en la existencia de nuestra nación y otras latinoamericanas, damos por sobradamente compensado nuestro esfuerzo.

BIBLIOGRAFÍA

- ¹ J. Medina Echevarría y Philip M. Hauser: *Informe de los relatores*, en *La urbanización en América latina*, pág. 61. UNESCO, Lieja (Bélgica), 1962. Seminario sobre problemas de urbanización en América latina, patrocinado conjuntamente por la ONU, la CEPAL y la UNESCO, con la cooperación de la OIT y la OEA. Santiago de Chile, 6 al 18 de julio, 1959.
- ² J. Medina Echevarría y Philip M. Hauser, *op. cit.*, pág. 60.
- ³ *Low Cost Housing in Latin America*, Francis Violich. Pan American Union. United States, Washington D. C., 1949, pág. 13. Estas cifras refieren solamente a la construcción de viviendas como parte de programas públicos o semipúblicos.
- ⁴ *Financiamiento de los programas de vivienda y de mejoramiento de la comunidad*. Naciones Unidas, Nueva York, 1957, pág. 1.
- ⁵ Robert K. Merton: *Social problems and sociological theory*, en *Contemporary social problems*. Ed. Hartcourt, Brace & World Inc., Nueva York, pág. 718.
- ⁶ *International survey of programmes of social development*. Oficina de Cuestiones Sociales del Secretariado de las Naciones Unidas. Ed. United Nations, Nueva York, 1959.
- ⁷ Kingsley Davis y Ana Casis: *Urbanization in Latin America*, publicado en *Cities and Society* de Paul K. Hatt y Albert J. Reiss (Jr.). Ed. The Free Press, Glencoe, Illinois, U.S.A., pág. 141.
- ⁸ *Censo Nacional 1960 - Población*. Publicación de la Dirección Nacional de Estadística y Censos de la Nación.
- ⁹ Kingsley Davis y Ana Casis, *op. cit.*
- ¹⁰ Francis Violich: *La planificación regional en América latina; algunos ejemplos y posibilidades*.
- ¹¹ *Urban land - Problems and policies - Housing and Town and country planning*, Boletín 7. Ed. United Nations, Nueva York, 1953, pág. 10.
- ¹² De material inédito disponible en la Biblioteca de la Housing and Home Finance Agency, Washington, D.C.
- ¹³ Ídem nota 11.
- ¹⁴ Datos del censo venezolano de 1950 citados por Francis Violich en *Urban land policies: Latin America*, publicado en el ejemplar de *Housing and Town and Country planning*, citado en la nota 11, pág. 91.
- ¹⁵ Kingsley Davis: *The World's Population Crisis*. Publicado en *Contemporary Social Problems*, aludido en nota 5.
- ¹⁶ Publicación citada en nota 6, pág. 169.
- ¹⁷ Francis Violich, en *Urban land policies: Latin America*, cit. nota 14.
- ¹⁸ *Housing and Town and Country Planning*, boletín 7, United Nations, Nueva York, página 13.
- ¹⁹ Ver nuestra nota bibliográfica al estudio de Robert S. Weiss (Brandeis University) y David Riesman (Harvard University) *Social problems and disorganization in the World of work*, publicada en la revista *Estudios de Sociología*, Editorial Bibliográfica Argentina, 1962.
- ²⁰ Publicación citada en nota 11, pág. 9.

- 21 National Association of Automobile Manufacturers, *Automobile facts*, citado en el *New York Times* del 10/1/49, pág. 24.
- 22 *La vivienda y la industria de materiales de construcción. Programa de Integración Económica del Istmo Centroamericano*, Naciones Unidas, Nueva York, 1960, pág. 102.
- 23 C.E.P.A.L., *Estudios Económicos de América Latina*, 1957.
- 24 *Memoria de Cámara Argentina de Construcción*, año 1960, pág. 26.
- 25 Francis Violich: *Urban land policies: Latin America*, cit. nota 14, pág. 92.
- 26 *Estudio económico de América Latina*, 1953, pág. 14. *National Income and its Distribution in Under-Developed Countries*, Naciones Unidas, 1951, págs. 1 a 3.
- 27 *Revolución contra la pobreza, analfabetización, injusticia social*, por Teodoro Moscoso. Ed. Alianza para el Progreso - Servicio de Información de los EE. UU., 1962.
- 28 *Idem* nota 12.
- 29 Publicación citada en nota 6, pág. 39.
- 30 *Housing Act of 1949* (Ley de Vivienda de 1949). Informes ante el *Committee on Banking and Currency*, Cámara de Diputados, 81st. Congress, First Session, en H. R. 4009, abril-mayo 1949 (EE. UU., Washington, D.C., Oficina de Imprenta del Gobierno), 1949. *Housing Act of 1950* (Ley de Vivienda de 1950). Informe del aludido Comité al acompañar el proyecto de reforma de la ley de referencia (EE. UU., Washington D.C., Government Printing Office), 1950.
- 31 *Financiamiento de los programas de vivienda y de mejoramiento de la comunidad*. Naciones Unidas, Nueva York, 1957, pág. 83.
- 32 Publicación citada en nota 6, pág. 39.
- 33 *Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme: Se loger*. París, 1948, pág. 168.
- 34 *Idem* nota 6.
- 35 Leo Grebler: *Repercusiones del control de alquileres - Experiencias hechas en los Estados Unidos*. Publicación de la O.I.T., Ginebra, 1952.
- 36 Bernard Friedlander y Anthony Curren: *New York State rent control-Commercial Business-Residential*. Ed. Central Book Co. Inc., Nueva York, 1950.
- 37 *Idem* nota 35.
- 38 A fines de 1947, vigente el control de alquileres en el país del norte, la parte del alquiler en el total de gastos del consumidor, fue de 12,5%, % en cambio del 18,1% de 1935-1939, fuera de la vigencia de ese control. En el mismo período la parte de la alimentación había subido del 33,9 al 42,0% y la del vestido, de 10,5 a 12,0%. *Idem* nota 35.
- 39 *Derecho Civil*, T. 2, vol. 2, Nos 1257 bis, págs. 194 y 195. Edición Bosch, Buenos Aires.
- 40 Miguel Figueroa Román: *La planificación en sus relaciones con la Sociología*, en *Vivienda, Construcción y Planificación*. Ed. Naciones Unidas, N° 11, pág. 75.
- 41 Publicación citada en nota 6, pág. 187.
- 42 *Decentralization et localization industrielle*, année 1956. Cahiers du Secrétariat d'Etat a la Reconstruction et du Logement, N° 3, 1956, Francia.
- 43 *Op. cit.*, en nota 6, pág. 188.
- 44 La ley 14.781 del 9/12/58 establece el régimen destinado a crear y mantener las condiciones necesarias para dar seguridad al desarrollo integral y armónico de la producción industrial. Establece entre sus propósitos el aprovechamiento de los recursos actuales y potenciales del país; la descentralización industrial; el perfeccionamiento, ampliación y diversificación de la producción industrial y la promoción tecnológica en la fabricación. A tal fin faculta al P. E., entre otras, a tomar las siguientes medidas: a) liberación de derechos y adicionales aduaneros, para facilitar las importaciones —con comprobación de destino— de las maquinarias y equipos que la industria nacional no esté en condiciones de proveer; b) otorgamiento preferencial de créditos y otros medios que faciliten la financiación de los planes industriales; c) suministro preferencial de materias primas, energía, combustibles, transporte, etc. Se crea el Consejo Nacional de Promoción Industrial, con carácter de asesor de la Secretaría de Estado de Industria y Minería, a la que someterá los proyectos de planeamiento para el desarrollo. En virtud de disposiciones legales de este tipo, mediante concesión de franquicias aduaneras para la introducción de maquinarias, liberación de cierto tipo de impuestos, etc., se logró la implantación de industrias en la amplia zona sur del país denominada *la Patagonia*. Hoy vemos alzarse, protegidas por disposiciones de fomento de este tipo, industrias que son fuente de trabajo para el habitante local y de atracción para habitantes de otras zonas, en Río Gallegos, Comodoro Rivadavia, Tierra del Fuego.

- ⁴⁵ J. Medina Echevarría y Philip M. Hauser, *op. cit.*, en nota 1.
- ⁴⁶ *Economic Survey of Europe-1957*, Naciones Unidas, pág. 21.
- ⁴⁷ En Israel se planeó, desde 1955, el desarrollo de áreas completas como unidades económicas agrícolas-industriales. En la región Lajish —190.000 acres, con 60.000 cultivos— se agruparon 65 villorios en derredor de la nueva ciudad y centro industrial de Kiriath Gat. En éste, nuevas plantas industrializan las cosechas de algodón del área (*Facts about Israel*, Oficina de Informaciones de Israel, pág. 89). En Italia, el plan de desarrollo del sur del país emprendido por la Casa dei Mezzogiorno, considera no sólo la redistribución de la tierra, provisión de agua, irrigación, comunicaciones, organización cooperativa, etc., sino la creación de industrias livianas de procesamiento, como forma de combatir el crónico desempleo de la zona, al brindar fuentes alternativas de trabajo (*La casa per il Mezzogiorno, Primo Quinquennio: 1950-1955*. Instituto Poligrafico delle Stato, 1955, Roma, págs. 15/29). En otros países se pone el acento en tratar de conferir impulso a la típica industria casera o de villorio productora de bienes colocables en mercados extranjeros como en Polonia. Concediendo créditos de bajo interés o exenciones impositivas, como en China (Mainland) o en Ceilán (*op. cit.*, en nota 6, pág. 185).
- ⁴⁸ A. Nicolaev: *Housing Construction in the Sixth Five Year Plan*. Moscú, 1956, página 48.
- ⁴⁹ La falta de cemento, madera, hierro, han llevado a Irak a experimentar con mezclas de tierra vegetal y cemento o arcilla y cemento. En Ceilán, Jamaica, India e Israel se realizaron exitosas demostraciones de construcciones estables con adobe, con el auspicio de las Naciones Unidas (*Tribal Housing in Irak, Ekistics*, vol. 5:33, junio 1958, pág. 282. *Manual on Stabilized Soil Construction for Housing*, Naciones Unidas, 1958). En Francia y África del Norte se realizaron casas de dos pisos con estos materiales y también en Estados Unidos se experimentó con ellos (*Housing and Town and Country Planning*, Boletín N° 4, Naciones Unidas, octubre 1950).
- ⁵⁰ *Construcción de viviendas mediante asociaciones sin fines de lucro*. Copenhague, 15/IX al 14/X/1954. Naciones Unidas, Nueva York, 1956.
- ⁵¹ *Manual para la organización de proyectos piloto de Ayuda Propia y Ayuda Mutua en Vivienda*. Centro Interamericano de Vivienda, Bogotá, Colombia, 1953.
- ⁵² *Op. cit.* en nota 6, págs. 44/5.
- ⁵³ *Op. cit.* en nota 50, pág. 143.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR